

Nell, Martin

Article

Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden? Gesellschaftliches Risikomanagement für Hochwasserschäden

Wirtschaftsdienst

Suggested citation: Nell, Martin (2002) : Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden? Gesellschaftliches Risikomanagement für Hochwasserschäden, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Vol. 82, Iss. 10, pp. 582-584, <http://hdl.handle.net/10419/41212>

Nutzungsbedingungen:

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen> nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

Terms of use:

The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>
By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.

Brauchen wir eine Zwangsversicherung gegen Elementarschäden?

Die Hochwasserkatastrophe im August dieses Jahres hat deutlich gezeigt, welches Schadenspotential Naturkatastrophen auch in Europa haben. Sollten solche Schäden in Deutschland weiterhin durch staatliche Ad-hoc-Hilfen und private Spenden behoben werden? Oder sollte eine Zwangsversicherung gegen Elementarrisiken eingeführt werden? Und wie sollte gegebenenfalls solch eine Versicherung ausgestaltet werden?

Thomas von Ungern-Sternberg

Wir brauchen Monopolversicherungen gegen Elementarschäden

Massive Überschwemmungen, wie die in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Bayern im August dieses Jahres, werden in der Presse regelmässig als „Jahrhundertereignisse“ bezeichnet. Dasselbe galt auch für die Überschwemmungen an der Oder im Jahre 1997. Es drängt sich somit die Frage auf, ob die Jahrhundertereignisse wirklich nur alle hundert Jahre auftreten oder ob Europa sich nicht vielmehr an eine Häufung solcher Überschwemmungen gewöhnen muss. Es scheint unter Klimatologen einigen Konsens zu geben, dass die Hypothese zunehmender Ereignisse zumindest nicht von der Hand zu weisen ist.

Kurzfristig sind solche Überschwemmungen dankbare Medienereignisse mit spektakulären Bildern von weggeschwemmten Brücken und Straßen, Gebäuden, die meterhoch unter Wasser stehen, und Familien, die in Zelten schlafen müssen. Die Konsequenzen für die betroffene Bevölkerung sind allerdings wesentlich längerfristig als das Interesse der Medien. Arbeitsplätze sind für mehrere

Monate verloren, persönliche Erinnerungen sind für immer weggeschwemmt und das Eigenheim kann nur unter hohen Kosten wieder bewohnbar gemacht werden.

Notlösungen bedeuten Rechtsunsicherheit

Wie kann dafür gesorgt werden, dass die Überschwemmungsoffer die notwendige finanzielle Unterstützung bekommen, um ihr Leben wieder aufzubauen? Dies ist nicht nur für die betroffenen Individuen, sondern für die wirtschaftliche Entwicklung der ganzen Region von entscheidender Bedeutung. In Deutschland wird hauptsächlich mit Spendensammlungen und Nothilfen aus öffentlicher Hand gearbeitet. Es handelt sich dabei um sehr unzureichende Lösungen.

- Erstens haben die betroffenen Opfer nur sehr ungenaue Vorstellungen, welcher Teil ihrer Schäden rückerstattet wird. Es herrscht also erhebliche Unsicherheit.
- Zweitens haben die Opfer kein Anrecht auf Entschädigung. Sie sind reine Bittsteller. Dement-

sprechend groß ist auch die Gefahr der Willkür.

- Drittens ist es fast unmöglich, das Verteilen von Spenden aus verschiedenen Quellen so zu koordinieren, dass ein vernünftiges Gesamtkonzept zustande kommt.
- Schließlich ist es oft der Fall, dass die Verteilung der Mittel nur schleppend vorwärts geht. In Gondo (Wallis, Schweiz) hat die Gemeinde nach mehrjähriger Wartezeit schließlich mit einer Gerichtsklage gedroht, um an die Mittel zu kommen, die für sie gesammelt worden waren, als eine Schlammlawine das halbe Dorf begraben hatte.

Ein guter Versicherungsschutz stellt sowohl für die Opfer wie auch für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung eine ungleich bessere Lösung dar. Die betroffenen Hausbesitzer haben einen rechtlichen Anspruch gegen die Versicherung. Selbst wenn die Versicherungen bei der Schadensregulierung schleppend arbeiten sollten, ist dieser Anspruch immer noch eine

Sicherheit, an Hand derer man sich bei den Banken die notwendigen finanziellen Mittel besorgen kann.

Unversicherbare Risiken

Für die Hausbesitzer ist die Zerstörung des Eigenheims im Allgemeinen eine existentielle Bedrohung. Die private Versicherungswirtschaft bietet zwar anstandslos Deckung gegen eher unbedeutende Risiken wie Gepäckdiebstahl an, ein umfassender Schutz gegen Überschwemmungsschäden ist aber gerade für die besonders bedrohten Gebäude in den meisten Teilen Deutschlands nicht zu haben. Überschwemmungen gelten als „unversicherbare“ Risiken.

Die jüngeren Erfahrungen in Bayern illustrieren dies bestens. Als die Bayerische Landesbrandversicherung im Jahr 1999 ihren Schutz gegen Überschwemmungsschäden einführte, wurde erst mit aufwendigen Modellrechnungen ermittelt, welches die am meisten betroffenen Gebäude sind. Für diejenigen Gebäude mit einem Gefahrenpotenzial von mehr als 10% wurde gar kein Schutz angeboten. In Bayern sind das immerhin 220 000 Gebäude. In der Gefahrenklasse 2 kostete der Schutz satte 45 Pf. pro 1 000 DM Versicherungssumme, und dies bei einem Selbstbehalt von 2 000 DM. Nur für die am wenigsten gefährdeten Gebäude war der Schutz günstig zu haben.

Die einzige wirksame Art, diese Probleme der Risikoselektion zu lösen, besteht darin, eine Pflichtversicherung mit Kontrahierungszwang einzuführen. Diese Maßnahme muss auf jeden Fall durch ein staatlich festgesetztes Prämiengefüge ergänzt werden, denn sonst drücken sich die Versicherungen um den Kontrahierungszwang, indem sie den schlechten Risiken unzumutbar

hohe Prämien und Selbstbehalte aufzwingen.

Es verbleiben somit zwei erfolgversprechende Lösungsansätze. Entweder man überlässt den Versicherungsschutz den Privatversicherungen und versucht mit flankierenden Maßnahmen des Staates dafür zu sorgen, dass sich auch die schlechten Risiken versichern können. Oder man greift auf eine staatliche Lösung zurück, bei der der Staat als Direktversicherer auftritt.

In einem kürzlich erschienenen Buch¹ untersuche ich die Gebäudeversicherung in fünf europäischen Ländern: England, Spanien, Schweiz, Frankreich und Deutschland. Die Erfahrungen dieser Länder zeigen deutlich, dass die rein staatliche Lösung für die Gebäudebesitzer erhebliche Vorteile mit sich bringt.

Die deutsche Bundesregierung hat einen kapitalen Fehler gemacht, als sie sich im Jahr 1992

bei der Abstimmung um die 3. EU-Richtlinie Sachversicherungen der Stimme enthielt und damit de facto die Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in großen Teilen Deutschlands akzeptierte. Die Gebäudeversicherung Baden-Württemberg bot schon damals einen sehr günstigen umfassenden Schutz gegen Elementarschäden an, und dies zur allgemeinen Zufriedenheit ihrer Kunden. Es wäre ein Leichtes gewesen, auch bei den übrigen Pflicht- und Monopolanstalten dafür zu sorgen, dass sie ihren Schutz auf Elementarereignisse ausweiten können. Dafür ist es nun leider zu spät, und es werden wesentlich größere Eingriffe notwendig sein, um zu einer für die Bevölkerung zufrieden stellenden Lösung für Elementarschäden zu kommen.

Billige Monopole

Staatsmonopole im Bereich der Gebäudeversicherungen weisen gegenüber einer marktwirtschaftlichen Lösung eine Reihe wichtiger Vorteile auf. Erstens kommen sie mit einem erheblich niedrigeren Prämienniveau aus als private Versicherungsanbieter. So beobachtet man in der Schweiz, dass das Prämienniveau der 19 kantonalen Monopolanstalten weniger als die Hälfte von dem beträgt, was die Privatassekuranz in den sieben übrigen Kantonen (insbesondere Genf, Wallis und Tessin) verlangt, in denen es keine öffentlichen Anbieter gibt. In Deutschland sind die Prämien mit der Abschaffung der Monopole je nach Land um 50% bis 70% gestiegen. Für die Hausbesitzer bedeutet das Staatsmonopol also eine erhebliche Ersparnis. Die Prämienunterschiede sind insbesondere darauf zurückzuführen, dass Staatsmonopole keine Akqui-

Prof. Dr. Thomas von Ungern-Sternberg, 50, lehrt Volkswirtschaftslehre an der Ecole des Hautes Etudes Commerciales der Universität Lausanne.

Prof. Dr. Martin Nell, 42, ist geschäftsführender Direktor des Instituts für Versicherungsbetriebslehre an der Universität Hamburg.

Prof. Dr. Gert G. Wagner, 49, ist Lehrstuhlinhaber für Volkswirtschaftslehre an der TU Berlin, Forschungsdirektor am DIW Berlin und unter anderem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Verbraucherpolitik beim Bundesministerium für Verbraucherschutz und Landwirtschaft.

¹ Thomas von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa: Die Grenzen des Wettbewerbs, Bern, Stuttgart 2002.

sitionskosten haben. Sie brauchen keine teuren Vertreter, die bei den Privatversicherungen üblicherweise zwischen 15% und 20% des Prämienvolumens für sich beanspruchen. Auch auf Werbung können sie weitgehend verzichten. Betrachtet man die Vertreter- und Verwaltungskosten insgesamt, so kann man als erste Approximation sagen, dass das Kostenniveau der Staatsmonopole nur ein Fünftel von dem beträgt, was die Privatwirtschaft aufwendet.

Zweitens sind Staatsmonopole ohne weiteres in der Lage, einen umfassenden Schutz gegen Überschwemmungsschäden und sonstige Elementarereignisse (Lawinen, Erdbeben etc.) anzubieten, und zwar zu einem einheitlichen Tarif. Dank ihrer Monopolsituation müssen sie auch bei einer nicht-risikogerechten Prämienstruktur nicht befürchten, dass die guten Risiken zu einem billigeren Konkurrenten abwandern.

Zurzeit gibt es in Europa zwei Länder, in denen staatliche Monopolanstalten eine Gebäudeversicherung anbieten: Die schon erwähnten 19 Kantone in der Schweiz, die Versicherungsschutz nicht nur gegen Elementarschäden, sondern auch gegen Feuer anbieten, sowie Spanien, wo das Consorcio de Compensacion de Seguros auf nationaler Ebene als Monopolversicherer gegen „Katastrophen“ (insbesondere Elementarschäden und Terroranschläge) auftritt.

Anreize zur Prävention

Beide Institutionen arbeiten zur allgemeinen Befriedigung der Bevölkerung, nicht zuletzt dank ihrer schlanken Kostenstruktur und ihres äußerst günstigen Prämienniveaus. Der wichtigste Unterschied zwischen den beiden Institutionen ist auf der Ebene der

Prävention zu suchen. Die kantonalen Gebäudeversicherungen in der Schweiz bieten zugleich auch Schutz gegen Feuer an und verfügen dadurch über ein wesentlich höheres Prämieeinkommen. Dies hat es ihnen erlaubt, sehr früh auch in der Prävention tätig zu werden. Sie intervenieren auf verschiedenen Ebenen in der Prävention, nicht zuletzt mit substantiellen Finanzhilfen, und spielen auch in den kantonalen Entscheidungsgremien (Raumplanung etc.) eine wichtige Rolle. Sie geben inzwischen mehr als ein Drittel ihres gesamten Prämieeinkommens für die Prävention aus. Ihre Schadensbelastung liegt um zirka 50% niedriger als in den privat versicherten Kantonen.

Mir scheint die vertikale Integration von Versicherung und Prävention eine besonders sinnvolle Lösung zu sein. Die Monopolversicherungen haben ein direktes finanzielles Interesse an einer guten Prävention. Was sie für bessere Prävention ausgeben, holen sie durch niedrigere Schadenszahlungen wieder herein. Gerade für Deutschland, mit seinen chronisch defizitären öffentlichen Haushalten, ist dies eine wichtige Überlegung. Es besteht eine reelle Gefahr, dass insbesondere bei der Prävention gegen Ereignisse mit einer geringen Eintrittswahrscheinlichkeit immer wieder Abstriche gemacht werden. Dies umso mehr, wie die Landesregierungen ja wissen, dass bei einer echten Katastrophe doch wieder Gelder vom Bund und der EU fließen werden.

Ähnliche Überlegungen gelten auch für die Raumplanung. Die betroffenen Gemeinden sind im Allgemeinen kaum gewillt, Grundstücke auszuzonen. Es resultiert daraus entweder für sie oder ihre Bewohner ein hoher finanzieller Verlust. Wenn eine staatliche Ver-

sicherung hier ein Mitspracherecht hat, würde sich einiges ändern.

Ineffiziente Mischsysteme

In Frankreich sah sich die Regierung durch die massiven Überschwemmungen im Jahr 1982 veranlasst, eine Pflichtversicherung gegen Elementarereignisse einzuführen. Sie war allerdings nicht gewillt, mit der nötigen Konsequenz einzugreifen und diese Aufgabe an ein Staatsmonopol zu übertragen. Sie entschied sich hingegen für ein gemischtes System. Frankreich illustriert beispielhaft, wie schwierig es ist, ein solches Mischsystem effizient zu gestalten.

Die staatlich festgesetzte Einheitsprämie bedeutete natürlich, dass gewisse schlechte Risiken ihre erwarteten Kosten nicht decken. Damit die Privatversicherungen dennoch einen Anreiz haben, diese Risiken zu akzeptieren, bietet der Staat ihnen einen kostengünstigen Rückversicherungsschutz. Es ist den französischen Privatversicherungen sehr schnell gelungen, dafür zu sorgen, dass bei der Rückversicherung hauptsächlich die schlechten Risiken eintreffen, während die Privatassekuranz an den guten Risiken sehr anständig verdient. Vor zwei Jahren musste der Staat 1 Mrd. Francs nachschießen, um die Rückversicherung vor dem Bankrott zu bewahren. Gleichzeitig wurden die sowieso schon großzügig berechneten Prämien um weitere 30% erhöht. Sollte es zu einer großen Naturkatastrophe kommen, wird dennoch der Steuerzahler tief in die Tasche greifen müssen. Die Versicherungen haben beim Staat sehr günstige Stop-Loss-Verträge abgeschlossen.

Man kann sich leicht vorstellen, dass die deutschen Privatversicherungen eher darauf drängen werden, auch in Deutschland ein gemischtes System einzuführen.

Die Politiker sollten sich daher eingehend mit den Erfahrungen in Frankreich auseinandersetzen. Sie würden sowohl dem Steuerzahler als auch den Hausbesitzern einen Bärendienst erweisen, wenn auch sie nicht den Mut hätten, auf die wesentlich einfachere rein staatliche Lösung zurückzugreifen.

Verursacherprinzip und Anreizeffekte

Gegen die staatliche Lösung mit wenig differenzierten Prämien wird immer wieder der Einwand vorgebracht, es sei ungerecht, die Hausbesitzer in den günstigen Lagen zu verpflichten, Versicherungsprämien zu zahlen, welche insbesondere den Hausbesitzern in den überschwemmungsgefährdeten Gebieten zugute kommen. Dieses Argument ist nicht ganz richtig. Für die steigende Überschwemmungsgefahr sind nicht zuletzt Klimaänderungen, das Abholzen von Wäldern, das Zubetonieren der Landschaft etc. verantwortlich. All

dies sind Faktoren, auf welche die besonders betroffenen Hausbesitzer kaum Einfluss haben. Es ist also durchaus verantwortlich, dafür zu sorgen, dass auch die gesamte Bevölkerung für die Schäden aufkommt.

Man hört auch immer wieder, ein günstiger Versicherungsschutz in den gefährdeten Gebieten würde falsche Anreize beim Bauen von neuen Häusern setzen. Für die Praxis ist dieses Argument kaum relevant. Der Großteil des Baubestandes steht schon. Es muss primär dafür gesorgt werden, dass diese existierenden Gebäude möglichst gut geschützt werden und im Falle eines Schadens das Wirtschaftsleben möglichst schnell wieder normalisiert werden kann. Monopolversicherungen können dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Was die Anreize für neue Gebäude betrifft, so kann eine gut überlegte Raumplanung in diesem Bereich wesentlich mehr leisten als

ein paar hundert Euro mehr oder weniger bei der Versicherungsprämie.

Föderalismus und Wettbewerb der Ideen

Für mich besteht die wichtigste Frage darin, ob die Versicherung auf der Ebene des Bundes oder auf Landesebene organisiert werden soll. Die Lösung auf Bundesebene hätte den Vorteil einer größeren innerdeutschen Solidarität. Ich ziehe dennoch die Landeslösung vor. Meine Beobachtungen in der Schweiz haben mir gezeigt, dass der Wettbewerb zwischen verschiedenen Regionallösungen ein sehr brauchbarer Mechanismus ist, um dafür zu sorgen, dass verschiedene Lösungsansätze ausprobiert werden. Der Wettbewerb der Ideen führt auch bei der Gebäudeversicherung immer wieder zu interessanten Neuerungen. Ein übertriebener Zentralismus kann hier nur hemmend wirken.

Martin Nell

Gesellschaftliches Risikomanagement für Hochwasserschäden

Die Hochwasserkatastrophe in Mitteleuropa im August 2002 hat nachdrücklich gezeigt, welches Schadenpotential Naturkatastrophen auch in Europa haben¹. Des Weiteren haben die Schäden aus Naturkatastrophen in den letzten Jahrzehnten weltweit stark zugenommen, und diese Tendenz wird sich vermutlich schon aufgrund der ständig steigenden Wertekon-

zentration in exponierten Gebieten fortsetzen. Damit stellt sich mit hoher Dringlichkeit die Frage nach einem effizienten gesellschaftlichen Risiko-Management von Katastrophenrisiken. Ihr wird in diesem Beitrag nachgegangen. Im Einzelnen werden die folgenden beiden Aspekte untersucht, die eng miteinander verbunden sind:

- Wie kann eine Absicherung von Individuen und Unternehmen gegen die finanziellen Folgen von Naturkatastrophen erreicht werden?

- Wie können Anreize zu effizienten Präventionsmaßnahmen gesetzt werden?

Obgleich sich diese Fragen grundsätzlich für sämtliche Elementarrisiken² stellen, werden die folgenden Ausführungen auf das Hochwasserrisiko bezogen. Dies geschieht zum einen aus aktuellem Anlass, zum anderen weist

¹ Das weltweit größte Schadenpotential wird allgemein beim Erdbebenrisiko in Kalifornien und Japan sowie beim Sturmrisiko im Südosten der USA vermutet.

² Elementarschäden sind Schäden aus Naturereignissen. Im Einzelnen handelt es sich um Hochwasser, Sturm, Starkregen, Hagel, Erdbeben, Erdsenkungen, Lawinen, Schneeeindruck, Vulkanausbrüche und Erdbeben.

das Überschwemmungsrisiko die Besonderheit auf, dass im Gegensatz etwa zu den bedeutenden Elementarrisiken Erdbeben und Sturm nicht nur das Schadenausmaß, sondern auch die Schadenhäufigkeit durch Präventionsmaßnahmen gesenkt werden kann.

Pflichtversicherung für Hochwasserrisiken?

Das Risiko von Überschwemmungsschäden kann in Deutschland durch eine Elementarschaden-Zusatzdeckung im Rahmen der Wohngebäude- und Hausrat- sowie der Gewerbeversicherung gedeckt werden. Allerdings ist die Versicherungsdichte sehr gering. So enthalten nur ca. 3,5% der Wohngebäudeversicherungen in Deutschland die Elementarschaden-Zusatzdeckung. In der Hausratversicherung liegt der Wert bei etwa 9%³. Auch wenn man berücksichtigt, dass viele Gebäude in Gebieten mit sehr geringem Überschwemmungsrisiko liegen, stellt sich die Frage nach den Ursachen für die geringe Verbreitung der Elementarschaden-Zusatzdeckung in Deutschland.

Im ersten Schritt ist zu überprüfen, ob eher Angebots- oder nachfragespezifische Faktoren für diesen Befund verantwortlich sind. Eine Betrachtung der Angebotsseite zeigt, dass Versicherer allenfalls in extrem hochwassergefährdeten Gebieten die Zusatzdeckungen nicht ohne weiteres anbieten. Aber selbst dort ist Versicherungsschutz mit einer erhöhten Selbstbeteiligung und vertraglicher Vereinbarung von Präventionsmaßnahmen gegen eine erhöhte Prämie in der Regel erhältlich. Zudem ist die Elementarrisiko-Zusatzdeckung außer

in extrem exponierten Gebieten nicht sehr kostspielig. So liegt die jährliche Prämie in Regionen mit mittlerer Hochwassergefährdung (Hochwasserwahrscheinlichkeit zwischen 2% und 10%) bei einer Versicherungssumme von 300 000 Euro bei ca. 50-60 Euro⁴.

Die geringe Versicherungsdichte kann folglich nicht auf einem unzureichenden Angebot beruhen, sondern muss ihre Ursache vielmehr auf der Nachfrageseite haben. Zwei Erklärungsansätze kommen für die geringe Nachfrage nach Elementardeckungen vor allem in Betracht.

Das erste Argument lautet, dass die Menschen sich der Gefahr, die von Naturkatastrophen ausgeht, nur unzureichend bewusst zu sein scheinen. So deuten die Ergebnisse einer umfangreichen Studie in überschwemmungsgefährdeten Gebieten in den USA darauf hin, dass Individuen die Eintrittswahrscheinlichkeiten von Naturkatastrophen systematisch unterschätzen⁵. Zudem ist regelmäßig zu beobachten, dass die Nachfrage nach Elementardeckungen nach Eintritt einer Naturkatastrophe stark ansteigt und anschließend beim Ausbleiben weiterer Schadenereignisse wieder deutlich zurück geht. Allerdings lässt sich ein Staatseingriff in Form einer generellen Versicherungspflicht mit diesem Argument nur bei einem äußerst paternalistischen Staatsverständnis rechtfertigen.

Bedeutsamer ist das zweite Argument. Das August-Hochwasser, aber auch das Hochwasser an der Oder fünf Jahre zuvor, haben eindrucksvoll gezeigt, dass die vom Hochwasser Betroffenen in erheblichem Umfang staatliche

und private Hilfen erhalten. Da sich die Hilfsleistungen an der tatsächlichen Schadenhöhe der Betroffenen orientieren (sollten), sind Versicherungsschutz und Hilfsleistungen direkte Substitute. Die geringe Versicherungsnachfrage nach Elementardeckungen sowie unzureichende Präventionsanstrengungen lassen sich daher damit begründen, dass die Menschen diesen Zusammenhang antizipieren. Es ist davon auszugehen, dass staatliche und private Hilfen für Menschen, die durch Naturkatastrophen große Schäden erlitten haben, politisch und gesellschaftlich erwünscht sind⁶. Dies verringert aber in erheblichem Maße die Präventionsanreize auf individueller und kollektiver Ebene, wie beispielsweise gefährdungsangepasste Bebauungsentscheidungen, das Schaffen ausreichender Überflutungsflächen oder die Verlegung von Öltanks in höhere Gebäudeteile.

Die Antizipation von Hilfeleistungen sowie die damit verbundene ungenügende Schadenprävention liefern eine überzeugende Begründung für einen Staatseingriff in Form einer Pflichtversicherung gegen Überschwemmungsrisiken. Dieses Argument ist auch in anderen Zusammenhängen weitgehend akzeptiert. So wird etwa das Zwangssparen zur Altersvorsorge, das in verschiedenen Ausgestaltungsformen in den meisten Ländern existiert, zumeist mit der Antizipation staatlicher Hilfeleistungen im Falle der Altersarmut begründet.

Aus dem genannten Grund ist eine Pflichtversicherung gegen

³ Vgl. zu diesen Zahlenangaben R. Schwarze, G.G. Wagner: Hochwasserkatastrophe in Deutschland: Über Soforthilfen hinausdenken, in: DIW Wochenbericht, Nr. 35/2002, S. 596 ff.

⁴ Vgl. ebenda, S. 598.

⁵ Vgl. hierzu H. Kunreuther: Limited Knowledge and Insurance Protection, in: Public Policy, 1976, S. 237 ff.

⁶ Daher ist der gelegentlich in der Literatur geäußerte Vorschlag, Individuen in katastrophengefährdeten Gebieten im Schadenfall jede Unterstützung zu verwehren, politisch nicht durchsetzbar. Vgl. zu einem solchen Vorschlag etwa R. Epstein: Catastrophic Responses to Catastrophic Risk, in: Journal of Risk and Uncertainty, 1996, S. 294.

Hochwasserrisiken notwendig. Sie ist auch juristisch unproblematisch, da das EU-Recht eine so motivierte Versicherungspflicht für Elementarrisiken ausdrücklich gestattet.

Ausgestaltung des Versicherungsmarktes

Als nächstes stellt sich die Frage, wie der Versicherungsmarkt zur Abdeckung von Überschwemmungsrisiken organisiert sein soll. Als Alternativen kommen eine Monopollösung sowie ein Wettbewerbsmarkt in Betracht⁷. Grundsätzlich ist man geneigt, der Wettbewerbslösung aufgrund der bekannten allokativen Vorteile den Vorzug zu geben⁸.

Im Bereich der Abdeckung von Elementarrisiken gibt es aber gute Argumente für eine Monopollösung. In einer vergleichenden Länderstudie zur Gebäudeversicherung (einschließlich Elementarversicherung) kommt von Ungern-Sternberg zu dem Ergebnis, dass in Ländern mit Monopolanbietern, wie Spanien oder weiten Teilen der Schweiz, ein umfassenderer und preiswerterer Versicherungsschutz als in Ländern mit Wettbewerbsmärkten, wie zum Beispiel Großbritannien, angeboten wurde. Zudem bewirkte die Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in Deutschland im Zuge der 3. EU-Richtlinie-Schadenversicherung einen erheblichen Anstieg der Versicherungsprämien in den betroffenen Regionen⁹.

Drei Gründe sind nach von Ungern-Sternberg für das bessere Marktergebnis der Monopolversicherer verantwortlich:

- Erstens arbeiten Monopole mit wesentlich niedrigeren Betriebskosten als Versicherer auf einem Wettbewerbsmarkt, da sie im Vergleich zu diesen kaum Akquisitionskosten haben.
- Zweitens sind Monopolversicherer tendenziell stärker in der Prävention aktiv.
- Drittens können Monopolversicherer umfassenderen Versicherungsschutz anbieten, da sie nicht mit dem Problem adverser Selektion zu kämpfen haben und die Prämien und den Deckungsumfang daher nicht nach guten und schlechten Risiken differenzieren müssen.

Zu den drei Punkten ist Folgendes anzumerken: Das erste Argument ist nicht von der Hand zu weisen und ist auch von der Größenordnung bedeutsam, da die Kostenunterschiede bei den Betriebskosten zwischen Monopol- und Wettbewerbsversicherern bei rund 20% der Prämieinnahmen liegen.

Prävention

Auch das zweite Argument hat viel für sich. Gerade bei Überschwemmungsrisiken müssen wichtige Präventionsmaßnahmen, wie die Schaffung ausreichender Überflutungsflächen oder die Verminderung der Bodenversiegelung, auf kollektiver Ebene durchgeführt werden. Dabei entfalten viele Präventionsmaßnahmen, wie beispielsweise die Schaffung von Überflutungsflächen, ihre Wirkung nicht so sehr vor Ort, sondern zu wesentlichen Teilen in Regionen flussabwärts. Damit entsteht aber ein potentiell Anreizproblem auf kommunaler Ebene bei der Schadenprävention.

Die Versicherer von Elementarrisiken haben dagegen ein natürliches Interesse an Präventionsmaßnahmen. Daher sind sie grundsätzlich eine geeignete Institution, sich für eine effiziente Präventionspolitik einzusetzen und diese durch eigene Maßnahmen oder durch entsprechende Anreizsetzung auf kommunaler Ebene auch zu implementieren. Beispiele für solche Maßnahmen sind der Ankauf flussnaher Grundstücke zur Schaffung von Überflutungsflächen oder die Unterstützung von Kommunen, die auf den Ausweis von Bauland in gefährdeten Gebieten verzichten.

Auf einem Wettbewerbsmarkt können Versicherer diese Aufgabe nur unzureichend wahrnehmen, da ein Externalitätenproblem besteht: Die Versicherer müssen die Präventionskosten vollständig tragen, partizipieren an den Erträgen jedoch nur im Umfang ihres Marktanteils, während die übrigen Erträge in Form niedrigerer Schadenzahlungen den Mitbewerbern zugute kommen. Daher werden sie insgesamt zu geringe Investitionen in Präventionsmaßnahmen tätigen. Ein Monopolversicherer hingegen kann die gesamten Präventionserträge internalisieren und wird daher das effiziente Investitionsniveau in diesem Bereich wählen¹⁰.

Prämiengestaltung

Das dritte Argument für die Überlegenheit der Monopolversicherer erscheint mir hingegen sehr zweifelhaft. Selbstverständlich kann ein Monopolversicherer im Gegensatz zu Wettbewerbsversicherern auf eine risikogerechte Prämiengestaltung verzichten und stattdessen

⁷ Eine generelle Versicherungspflicht steht einer wettbewerblichen Lösung nicht grundsätzlich entgegen, wie der Markt für KFZ-Haftpflichtdeckungen zeigt.

⁸ So präferieren Schwarze und Wagner ohne weitere Begründung einen wettbewerblich organisierten Markt zur Deckung von Elementarrisiken. Vgl. R. Schwarze, G.G. Wagner, a.a.O., S. 600.

⁹ Vgl. T. von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa: die Grenzen des Wettbewerbs, Paul Haupt Verlag, Bern, Stuttgart 2002.

¹⁰ Dieser Effekt lässt sich empirisch belegen. Die Präventionsaktivitäten der Versicherer in Kantonen der Schweiz mit einem Monopolmarkt für die Gebäudeversicherung liegen deutlich über denen in Kantonen mit Wettbewerbsmärkten. Vgl. T. von Ungern-Sternberg, a.a.O., S. 122 ff.

beispielsweise alle Risiken gleich tarifieren. Aber dies ist für eine effiziente Schadenprävention kontraproduktiv, weil gerade risikogerechte Prämien Präventionsanreize auf individueller Ebene setzen. Sie bewirken nämlich, dass das Überschwemmungsrisiko im Preis für Wohnraum adäquat berücksichtigt wird und so das Wohnen in hochwassergefährdeten Gebieten verteuert und damit tendenziell reduziert¹¹. Dies ist aber eine der wirkungsvollsten Maßnahmen zur Reduktion des Schadenumfangs bei Hochwasserschäden¹².

Welche unerwünschten Auswirkungen ein Verzicht auf eine risikogerechte Prämiengestaltung für Elementarrisiken haben kann, zeigt das Beispiel der Sturmversicherung im amerikanischen Bundesstaat Florida. Dort hat in den letzten Jahren die Bebauung in den Küstenregionen sehr stark zugenommen, obwohl gerade diese Gebiete im besonderen Maße

von Hurricans betroffen sind. Eine Ursache hierfür ist darin zu sehen, dass die Prämien der Gebäudeversicherung in diesen Gebieten durch staatliche Regulierung weit unterhalb risikogerechter Prämien liegen und das Schadenrisiko bei Bebauungsentscheidungen demzufolge nicht internalisiert wird¹³. Weiter ist zu beobachten, dass die Gebäude nur unzureichend gegen Sturmeinwirkungen geschützt sind. Da die zu niedrigen Versicherungsprämien für Gebäude in den gefährdeten Küstenregionen durch höhere Prämien für Gebäude außerhalb dieser Gebiete sowie in anderen Versicherungssparten kompensiert werden, bewirkt die staatliche Regulierung zudem eine Umverteilung zugunsten von Bevölkerungsschichten mit höherem Einkommen, da die Küstenregionen mehrheitlich von diesen bewohnt werden.

Fazit

Der Verzicht auf eine risikogerechte Prämiengestaltung ist daher aufgrund der negativen

Anreizwirkungen abzulehnen. Allerdings spricht dies nicht zwingend gegen eine Monopollösung, weil ein Monopolversicherer zwar einerseits nicht zu einer risikogerechten Tarifierung gezwungen ist, andererseits aber auch nichts dagegen spricht, dass er sie anwendet¹⁴.

Aufgrund der genannten Argumente spricht vieles dafür, ein Versicherungsmonopol zur Abdeckung von Versicherungsrisiken gegenüber einem Wettbewerbsmarkt vorzuziehen. Es stellt sich aber die Frage, ob eine solche Lösung auf EU-Ebene durchsetzbar ist, da die Abschaffung der Gebäudeversicherungsmonopole in Deutschland auf Initiative der EU erfolgte. Andererseits konnte Spanien sein Versicherungsmonopol im Bereich der Elementardeckungen behalten. Daher erscheint es nicht ausgeschlossen, dass aufgrund der deutlich besseren Marktergebnisse der Monopole ein Umdenken auf EU-Ebene in Zukunft erfolgen kann.

¹¹ Des Weiteren können individuelle Vorsorgemaßnahmen, wie die Verlagerung sensibler Anlagen in höhere Stockwerke, bei der Prämiengestaltung berücksichtigt werden.

¹² Da der Anteil der Neubauten am Gesamtbestand der Bauten in jeder Periode relativ gering ist, wird sich diese Maßnahme erst im Laufe der Zeit in stärkerem Umfang bemerkbar machen. Dies ändert aber nichts an der Gültigkeit des Arguments.

¹³ Zur staatlichen Regulierung der Gebäudeversicherung und deren Folgen vgl. beispielsweise R.W. Klein, P.R. Kleindorfer: The Supply of Catastrophe Insurance Under Regulatory Constraints, Working Paper, The Wharton School, University of Pennsylvania, 1999.

¹⁴ Es ist leicht zu zeigen, dass ein Monopolist, der Gewinnmaximierung anstrebt, risikogerecht tarifieren wird, vgl. J.E. Stiglitz: Monopoly, Non-linear Pricing and Imperfect Information: The Insurance Market, in: Review of Economic Studies, 1977, S. 407 ff. Bei einem öffentlichen Monopol ist allerdings nicht zwingend vom Ziel der Gewinnmaximierung auszugehen.

Gert G. Wagner

Private Versicherungen können Elementarschäden absichern

Nach jedem Hochwasser kommt die Stunde der Politik, die – aufgrund mangelnder Vorsorge unvermeidbar und zu Recht – mit staatlichen Ad-hoc-Hilfen und Aufrufen für private Spenden die schlimmsten Schäden

zu kompensieren versucht. Bei nüchterner Betrachtung ist es allerdings erstaunlich, dass moderne Volkswirtschaften nach wie vor keine planvolle gesellschaftliche Antwort auf die Herausforderung durch Elementarrisiken wie Sturm,

Hochwasser oder Flächenbrände gefunden haben. Diese ist weltweit dringend erforderlich, weil es – unabhängig von der Entwicklung des Klimas – aufgrund der zunehmenden Anhäufung von Vermögenswerten in katastrophenträchtigen

Gebieten in Zukunft zu einem Anstieg des Schadensvolumens als Folge von Naturereignissen kommen wird.

Ad-hoc-Hilfen suboptimal

Aus Sicht eines Geschädigten sind Ad-hoc-Hilfen suboptimal, da – im Gegensatz zu Versicherungslösungen – nicht bekannt ist, an wen wie viel gezahlt wird. Außerdem bieten die spontanen Hilfen nicht die richtigen Anreize zur Schadensvermeidung, die beispielsweise von risikodifferenzierten Versicherungsprämien ausgehen, weil man diese durch Prävention vermeiden kann. Und durch Ad-hoc-Hilfen erfolgt schließlich nur ein rein nationaler Schadensausgleich, während Versicherungen mit Hilfe von Rückversicherungen die Schadenskompensation weltweit verteilen.

In Deutschland versichern sich gegen Feuer und auch Sturm nahezu alle privaten Hausbesitzer ebenso wie Gewerbetreibende und Unternehmen. Dies wäre auch für „Elementarschäden“ wie Hochwasser und Starkregen, Erdbeben, Schneedruck, Sturmflut, Erdbeben und Vulkanausbrüche möglich. Alle diese Gefahren – selbst Vulkanausbrüche – lauern auch in unseren Breiten.

Private Versicherungen (und Rückversicherungen) können auch die Absicherung von Katastrophen übernehmen, wenn der Staat durch eine Versicherungspflicht hilft und risikodifferenzierte Prämien erhoben werden. Zu diskutieren ist eigentlich nur, in welchem Ausmaß der Staat für ganz außerordentliche Schäden, z. B. durch Sturmfluten verursacht, Ausfallgarantien übernehmen sollte.

Elementarschäden in Deutschland

In Deutschland gehen Elementarschäden überwiegend auf ex-

terne Wetterbedingungen zurück¹. Stürme stehen dabei sowohl bei der Zahl der Schadenereignisse als auch bei den volkswirtschaftlichen und – ganz besonders – bei den versicherten Schäden mit Abstand an erster Stelle. So lag im Zeitraum 1970 bis 1998 der Anteil der Sturmereignisse bei 63% aller registrierten Naturkatastrophen, bei 76% der volkswirtschaftlichen Gesamtschäden und bei 87% der versicherten Schäden aus Naturkatastrophen. Hochwasserschäden folgen als nächstwichtige Schadenskategorie. Sie fallen aber mit 20% der Katastrophenereignisse, 18% der volkswirtschaftlichen Schäden und 8% der versicherten Schäden deutlich weniger ins Gewicht als Sturmschäden.

Hochwasserschäden sind im Vergleich zu anderen Elementarschäden am stärksten unterversichert. Weniger als 16% der volkswirtschaftlichen Schäden durch Überschwemmungen sind durch Versicherungen gedeckt; im Bereich von Sturm und Hagel sind dies dagegen fast dreimal soviel (44%). Dies liegt nicht nur an der besonderen Struktur von Hochwasserschäden – die öffentliche Infrastruktur wird stärker durch Hochwasser als durch Sturm und Hagel geschädigt –, sondern auch an der geringen Versicherungsdichte.

Fehlende Versicherungsnachfrage

Feuer- und Sturmschäden werden traditionell von der Wohngebäude-Versicherung abgedeckt. Diese ist zwar seit 1994 aufgrund einer EU-Richtlinie (92/49/EWG), die den Wettbewerb auf Versicherungsmärkten intensivieren

soll, in Deutschland nicht mehr obligatorisch. Sie wird aber in der Regel von Banken zur Kreditsicherung verlangt und ist daher nahezu flächendeckend verbreitet. Andere Elementarschäden, einschließlich Überschwemmungsschäden², können in Deutschland als Zusatz zur Hausrat- und Wohngebäude- sowie zur Gewerbeversicherung versichert werden. Der Preis dieser so genannten Elementarschaden-Zusatzdeckung ist abhängig von dem Wert des versicherten Objekts und der Schadenswahrscheinlichkeit in der jeweiligen Region, in der sich das Objekt befindet. Die Police unterscheidet dabei bezogen auf Überschwemmungsschäden zwischen schwach hochwassergefährdete Regionen (Zone E1) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit kleiner 2% (weniger als ein Ereignis in fünfzig Jahren), mittel hochwassergefährdete Regionen (Zone E2) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit kleiner 10% und stark hochwassergefährdete Regionen (Zone E3) mit einer Hochwasserwahrscheinlichkeit größer 10%.

In der Zone E1 beträgt die jährliche Prämie derzeit zwischen 10 bis 20 Eurocent je 1000 Euro Versicherungssumme und in der Zone E2 zwischen 15-20 Cent. In der hochgefährdeten Zone E3 weichen die Deckungsbedingungen der Einzelversicherer im Wettbewerb weit voneinander ab. So bietet eine Versicherung Deckungen in der Zone E3 zum gleichen Preis an wie in den weniger hochwassergefährdeten Regionen. Bei anderen gibt es dagegen nur eine Absicherung nach strenger Einzelfallprüfung unter Berücksichtigung der individuellen Schutzmaßnahmen, und auch dann nur gegen höhere Selbstbeteiligung.

¹ Reimund Schwarze, Gert G. Wagner: Flood Catastrophe in Germany – Beyond Emergency Relief, in: Economic Bulletin, Bd. 39, Nr. 9, 2002, S. 317-321.

² Jedoch ohne Schäden, die durch Sturmfluten verursacht werden.

Nach Angaben des Gesamtverbands der Deutschen Versicherungswirtschaft enthalten nur ca. 3,5% aller Wohngebäudeversicherungen eine Elementarschaden-Zusatzdeckung. Die Versicherungsdichte in der besonders gefährdeten Zone E3 kann aufgrund unzureichender Information nur grob abgeschätzt werden³. Selbst unter der extremen Annahme, dass alle Elementarschaden-Zusatzpolice nur in der Zone E3 verkauft würden, kann man schätzen, dass allenfalls die Hälfte der Wohngebäude in den besonders hochwassergefährdeten Regionen gegen dieses Risiko versichert sind. Wahrscheinlich sind es viel weniger. Im Bereich der Hausrat-Versicherung wurde in allen Zonen eine höhere Versicherungsdichte erreicht, seit die Elementarschaden-Zusatzdeckung in den Standardvertrag aufgenommen wurde. Die Anzahl der Abschlüsse mit Zusatzdeckung liegt im Bestand aber auch nicht über 9%.

In Ostdeutschland besteht aufgrund der Versicherungspraxis der DDR in vielen Fällen noch ein Elementarschaden-Schutz. In der DDR waren Elementarrisiken in der Regel in der „erweiterten Haushalts- oder Gebäudeversicherung“ mitversichert. Die Police behielten auch nach der Wiedervereinigung und der Übernahme der staatlichen DDR-Versicherung durch eine Tochtergesellschaft der Allianz AG ihre Gültigkeit.

Gewerbe- und Industrieversicherungen gegen Elementarschäden werden – nach Einzelfallprüfung – auch angeboten.

Zusammenfassend kann man feststellen, dass es in Deutschland ein im Prinzip hinreichendes Angebot an Versicherungsschutz gegen

Hochwasserschäden gibt, so dass die fehlende Nachfrage eine flächendeckende Absicherung durch Private und Gewerbetreibende in den besonders gefährdeten Regionen verhindert. Da selbst Banken bei der Absicherung ihrer Hypotheken auf die Versicherung gegen Elementarschäden verzichten, ist nach staatlichen Strategien zu suchen, diesen Marktmangel zu beheben.

Mehr Informationen über Risiken erforderlich

Bevor zu marktsteuernden Maßnahmen wie einer Versicherungspflicht gegriffen wird, sollte der Bevölkerung zunächst durch ein staatlich angeregtes Informationsprogramm die individuelle Gefahr durch Elementarschäden besser verdeutlicht werden, da die kleinen Eintrittswahrscheinlichkeiten für Katastrophen unterschätzt werden⁴. Da Versicherungsgesellschaften eigene Interessen verfolgen, spielen unabhängige Verbraucherschutz-Organisationen dabei eine zentrale Rolle. Dem Einzelnen müssen kleine Eintrittswahrscheinlichkeiten plastisch nahe gebracht werden, um diese für ihn überhaupt vorstellbar zu machen.

So sollte das bislang nur den Versicherungen offenstehende „elektronische Zonierungssystem für Überschwemmungen“ (ZÜRS) im Internet frei zugänglich sein. Dieses System erlaubt die einfache Einschätzung der Hochwassergefahr für eine Wohnadresse. Vor allem muss aber dem Einzelnen der persönliche Nutzen aus dem Abschluss einer Versicherungspolice nahe gebracht werden. Dieser persönliche Nutzen erwächst aus der finanziellen Sicherheit, die eine

Versicherungspolice, im Gegensatz zu den Ad-hoc-Hilfen stiften kann.

Versicherungspflicht für Gebäude

Trotz umfassender Information werden staatliche Hilfen und die Spendenfreudigkeit der Bevölkerung bei einer Naturkatastrophe weiterhin dazu führen, dass ein umfassender privater Versicherungsschutz nicht von allen Hausbesitzern nachgefragt wird. Selbst wenn Banken bei der Vergabe von Hypotheken künftig den Abschluss einer Elementarschaden-Versicherung verlangen würden, würde der Alt-Bestand an Bauten nicht geschützt. Außerdem würden die von den Banken verlangten Versicherungen nicht den vollen Schaden decken, da Banken nur ihre Kreditsumme absichern, das heißt maximal 80% des Gebäudewertes.

Staatliche Interventionen, wie eine Versicherungspflicht gegen Elementarschäden, können in dieser Lage sinnvoll sein^{5, 6}. Das EU-Recht steht dem nicht entgegen. Es erlaubt die Einführung einer umfassenden Versicherungspflicht gegen Elementarschäden, wenn sie mit sozialpolitisch gewollter, planmäßiger Vorsorge begründet ist. Dies ist für Wohngebäude auf jeden Fall sinnvoll⁷. Da ein Elementarschaden in jeder Wohngegend auftreten kann, neben Starkregen sind in Deutschland insbeson-

⁵ Nicht sinnvoll ist hingegen ein steuerfinanzierter europäischer Katastrophenfonds, da von diesem keine Anreize zur Prävention ausgehen.

⁶ Die staatliche Infrastruktur wird typischerweise nicht versichert, obwohl auch hier eine internationale Risikodiversifizierung grundsätzlich sinnvoll wäre. Zumindest privatisierte Infrastrukturunternehmen wie die Bahn könnten mittelfristig Versicherungsschutz suchen.

⁷ Für Gewerbeschäden sollte der Staat zumindest sicherstellen, dass ein Angebot für entsprechende Versicherungspolice vorliegt.

³ Reimund Schwarze, Gert G. Wagner, a. O., S. 318.

⁴ Amos Tversky, Daniel Kahnemann: Availability: A heuristic for Judging Frequency and Probability, in: Cognitive Psychology, 1973, S. 207-232, hier S. 230.

dere auch leichtere Erdbeben zu nennen, ist eine flächendeckende Versicherungspflicht auch politisch vermittelbar.

Es wäre keineswegs eine Monopolversicherung notwendig, sondern die Versicherungsgesellschaften sollten im Wettbewerb zueinander stehen. Aus dem europäischen Ausland, insbesondere Frankreich, kann man lernen, welche Fehler der Staat bei einer solchen Versicherungspflicht vermeiden sollte⁸. Insbesondere darf keine Durchschnittsprämie vorgeschrieben werden. Denn dadurch wird nicht nur der Anreiz zur Schadensvermeidung zerstört, sondern sogar ein Anreiz zum Bauen in extrem gefährdeten Gebieten gesetzt⁹.

Private Versicherer haben Anreize, Innovationen bei der Schadensvermeidung wie bei der Rückversicherung hervorzubringen. Das kann die Kosten des Vertriebs mehr als aufwiegen. England zeigt, dass private Versicherer auch Forschungsanstrengungen zur Schadensvermeidung finanzieren können. Schließlich werden private Versicherer auch Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen wollen, um Schäden zu vermeiden, indem z.B. Flüsse wieder „dereguliert“ werden, wodurch die Schäden durch Hochwasser sinken. Monopolversicherer, die politisch gelenkt werden, sind weniger frei gegen politische Mehrheiten zu agieren.

⁸ Vgl. Thomas von Ungern-Sternberg: Gebäudeversicherung in Europa – Die Grenzen des Wettbewerbs, Bern u. a. 2002.

⁹ Außerdem ist dann ein „Risikostrukturausgleich“ notwendig oder es kommt – völlig unsinnig wie in Frankreich – zu einer Anhäufung „schlechter“ Risiken im Bestand einer staatlichen Garantiedeckung. In Frankreich erwirtschaften die privaten Versicherungsunternehmen durch die Hochwasserdeckung aufgrund einer selektiven Zeichnungspolitik Überschüsse, während die staatliche Garantiversicherung erhebliche Verluste aufweist.

Infolge einer Versicherungspflicht würde die Kalkulation der Prämien leichter werden, da eine größere Anzahl an Verträgen „gepoolt“ werden könnte. Allerdings müssten die Versicherungsgesellschaften dann auch einen „Kontrahierungszwang“ akzeptieren, d.h. sie könnten „schlechte Risiken“ – potentielle Kunden, die beispielsweise in den letzten Jahren einen Hochwasserschaden hatten – nicht ablehnen. Hierfür sollten sie hohe Prämien und Selbstbehalte kalkulieren können, wie beispielsweise bei der Automobil-Haftpflicht.

Auf einem derart regulierten Versicherungsmarkt würden die Prämien vom Ausmaß der Vorsorge („Prävention“) abhängen, die jedem Versicherten als Instrument zur langfristigen Minderung seiner Prämienlast zur Verfügung steht. Wahrscheinlich würde die Differenzierung der Prämien über die jetzigen drei Stufen der oben beschriebenen Einteilung in die Gefahrenklassen E1 bis E3 hinausgehen. Die Wettbewerbsaufsicht muss dafür sorgen, dass der Kontrahierungszwang nicht durch extrem hohe Prämien für „schlechte Risiken“ umgangen wird. Zu den politischen Regulierungsaufgaben gehört auch die Festlegung der Mindest-Vertragslaufzeiten und der Kündigungsmöglichkeiten. Lange Vertragslaufzeiten erleichtern den Risikoausgleich, aber sie bremsen auch versicherungstechnische Innovationen, die durch eine privatwirtschaftliche Versicherungslösung induziert werden sollen.

Eine Versicherungspflicht wirft die Frage nach der Prämienkalkulation und einer möglichen Quersubvention auf. Falls sich am Markt herausstellt, dass sehr hohe Prämien für alte Bausubstanz in Hochrisikogebieten notwendig

wären, könnten diese vom Staat oder von einem Ausgleichs-Pool zum Teil ausgeglichen werden. Sicherlich würden dadurch spezifische Risiken „kollektiviert“. Dies ist bei den derzeit üblichen staatlichen Ad-hoc-Maßnahmen und Steuerbegünstigungen für den Wiederaufbau noch mehr der Fall. Für Neubauten sollte keinerlei Subvention der Prämien erfolgen, um Anreize für das Bauen in Hochrisikogebieten zu vermeiden.

Versicherungen können die im Hochwasserfall entstehenden Schadenssummen von mehreren Milliarden Euro tragen. Die Abdeckung der Sturmschäden, deren Schadensvolumen weit über dem des Hochwassers liegt, zeigt, dass Großrisiken – aufgrund internationaler Rückversicherungsmärkte – versicherbar sind. Die Erfahrungen mit der industriellen Umwelthaftpflicht („Bodenkasko“) haben darüber hinaus gezeigt, dass durch die Öffnung des Anbieterwettbewerbs für ausländische Versicherer die „Grenzen der Versicherbarkeit“ weit hinausgeschoben werden können. Durch „Rückversicherungspools“ sind sogar Schäden aus Terroranschlägen versicherbar, wie neuerdings die „Extremus-Police“ zeigt.

Für „Mega-Schäden“, die das Mehrfache der jährlichen Prämieinnahmen aller Versicherungsgesellschaften ausmachen, wie sie etwa durch Sturmfluten auftreten könnten, ist sicherlich eine staatliche „Ausfalldeckung“ sinnvoll („Stop Loss“). Ab welchem Schadensvolumen diese Deckung sinnvoll ist, muss ebenso politisch entschieden werden wie eine eventuelle Subventionierung von Prämien in der Hochschadens-Region E3 für Gebäude im Bestand.